

Høringsuttalelse til

"Plikt- og rettighetsinformasjon på Internett"

Rapport fra en arbeidsgruppe nedsatt av Arbeids- og administrasjonsdepartementet som ble avlevert 1. desember 1999.

Fra professor Dag Wiese Schartum, Avdeling for forvaltningsinformatikk, Universitetet i Oslo

1 Generelle kommentarer

Innledningsvis vil jeg si meg enig i at spørsmålet om å forbedre formidlingen av gratis rettsinformasjon over nettet bør være en prioritert oppgave for statlig forvaltning, for Stortinget og for domstolene. En styrking av rettsinformasjonstilbudet til brukere av offentlig forvaltning vil være av avgjørende betydning for realiseringen av en mer brukerrettet og serviceinnstilt forvaltning.

I denne uttalelsen har jeg funnet det vanskelig å forholde meg til strukturen i rapporten fra arbeidsgruppen. Rapporten gir grunnlag for en lang rekke enkeltkommentarer som jeg ikke kan komme inn på i denne uttalelsen. Jeg har valgt å rette oppmerksomheten mot det jeg mener er de mest sentrale spørsmål. Min uttalelse gjelder primært juridiske og forvaltningsinformatiske forhold vedrørende rettslige informasjonssystemer. Heller ikke på de hovedpunkter jeg omtaler har jeg imidlertid funnet tid til å gå inn på spørsmålene i full dybde. Jeg innser derfor at flere av kommentarene kan kreve noe nærmere redegjørelser og begrunnelser. Jeg stiller meg positiv til henvendelser om å utdype enkelte av punktene.

2 Perspektiv og valg av tyngdepunkt

Utredningen er i stor grad preget av at regjeringen skal komme i en posisjon der de kan styre tilgangen til rettskilder uansett om det er tale om rettskilder med opphav i egen forvaltning, i domstoler, Stortinget, ombud, og særlige styreverv og nemder m.v. De styringsidealer som utvalget baserer sitt arbeid på begrunner i stor grad at det etableres en allmenn, bred og god tilgang til rettskilder uansett rettskildeprodusent. Makt- og rollefordelingen i samfunnet tilsier imidlertid tilbakeholdenhet fra regjeringen med hensyn på å forsøke å styre utviklingen av rettsinformasjonstjenester som ligger utenfor regjeringens myndighetsområde.

Rapporten burde meget klarere understreke at regjeringens primære innsats bør gjelde de rettskilder som klart hører inn under dens myndighetsområde. Dette gjelder både den myndighet som er tillagt regjeringen ("Kongen") eller forvaltningsorganer i lov (lovtidenloven, forvaltningsloven) og myndighet som direkte er tillagt regjeringen i henhold til konstitusjonen (instruksjons- og organisasjonsmyndighet). Dette innebærer at hovedvekten bør legges på en alminnelig tilgang til og tilrettelegging av proposisjoner og meldinger til Stortinget, vedtatte lover og forskrifter, instruksjoner og retningslinjer vedrørende forvaltningens rettsanvendelse og skjønnsutøvelse (m.v.) og forvaltningsorganers enkeltvedtak. I tillegg bør regjeringen ta ansvar for å lette tilgangen til direktiver og konvensjoner, eventuelt også rettsavgjørelser fra internasjonale domstoler. På disse områdene er det meget som gjenstår. Det er her tale om tiltak som på helt avgjørende måte har betydning for brukerorienteringen av statsforvaltningen.

På s 64 i rapporten konkluderer arbeidsgruppen med at staten selv " bør ta ansvaret for den strategiske planleggingen og styringen av arbeidet frem mot realiseringen av et nasjonalt rettsinformasjonssystem. Det går fram at alle mulige typer rettskildemateriale, fra alle tenkelige rettskildeprodusenter er ment å inngå i et slikt nasjonalt system. Gruppen nevner i denne sammenheng AAD og JD som mulige departementer som bør "ta ansvaret for den strategiske styringen av alt det arbeidet som må gjøres frem mot realiseringen av et slikt helheltlig, virtuelt nasjonalt rettsinformasjonssystem." (s 65). Den spesielle oppmerksomhet som i rapporten er gitt Lovdata og stiftelsens oppdragsgivere kan ha bidratt til at arbeidsgruppen ikke fullt ut har sett regjeringens begrensede myndighet på området. Selv om regjeringen skulle oppnå større innflytelse over Lovdata (jf rapporten s 67), ville det faktisk at Storting og domstolene (m.fl.) har valgt Lovdata som tjenesteleverandør, selvsagt ikke gjøre at regjeringen kommer i en ny myndighetsposisjon i forhold til stiftelsens kunder.

Det er egnet til å understreke gruppens mangel på refleksjon rundt maktfordeling når den på s 67 med henvisning til det nære samarbeidet mellom Lovdata og henholdsvis Stortinget og Rettsvesenets IT- og fagtjeneste (RIFT), uttaler at "Arbeidsgruppa finner ingen grunn til å intervensere i de samarbeidsprosesser og det utviklingsarbeid som allerede foregår." Det er grunn til å være forbauset over at gruppen over hodet mener det kan være aktuelt å gripe inn i Stortingets avtaleforhold med en privat tjenesteleverandør. På lignende måte hadde det også vært grunn til å forvente en viss varsomhet i forhold til domstolene.

Den manglende vektleggingen av konstitusjonelle roller og myndighetsforhold gjør at rapporten får galt tyngdepunkt. Slik rapporten er skrevet framstår det som en hovedsak at regjeringen har som oppgave at alle borgere skal ha tilgang til alt rettskildemateriale gratis, uansett hvem som er rettskildeprodusent. I stedet burde hovedvekten vært lagt på hvorledes regjeringen kunne få orden i *egne* rettslige informasjonssystemer. Den fremste utfordringen ville da ikke vært spørsmålet om allmenn tilgang til rettsavgjørelser, men i hvilken grad regjeringen besørger tilstrekkelig tilgang til direktiver og konvensjoner i norsk tekst, gir tilgang til instruksjer og retningslinjer vedrørende rettsanvendelse og skjønnsutøvelse, delegasjon av offentlig myndighet, bestemmelser om organisering av forvaltningen m.v., og gir offentlig og enkel tilgang til enkeltvedtak. Dette er rettskildemateriale med meget stor praktisk verdi for forvaltningens brukere.

Dersom regjeringen bestemmer seg for først å løse rettsinformasjonsoppgaver innen eget område, mener jeg et naturlig *neste skritt* vil være å opprette et hensiktsmessig samarbeidsforum mellom regjering, Storting og domstolene med tanke på å legge til rette for en viss grad av koordinerte tjenester. Formålet med et slikt samarbeid må være å oppnå en større grad av koordinering og funksjonell integrering av rettslige informasjonstjenester fra regjeringen, Stortinget, domstolene og andre frittstående organer. Det må imidlertid understrekes langt klarere at en slik videreutvikling av eksisterende tjenester må være basert på et frivillig samarbeid med nasjonalforsamlingen og med en varsom tilnærming til domstolene. Et slikt organ kan neppe tillegges besluttende myndighet, men være en arena for utveksling av ønsker og forslag m.v. som den enkelte deltaker kan ta stilling til på fritt grunnlag. Jeg antar at imidlertid at en kan komme langt ved å finne fram til enkle, praktiske og lite kontroversielle løsninger.

Arbeidsgruppen tar ikke opp spørsmålet om tilgang til lokale forskrifter og kommuneforvaltningens enkeltavgjørelser. Dette er i og for seg forståelig, men i forhold til den altomfattende tilnærmingen som er valgt i rapporten (avsnitt 2.2) ville det ha vært naturlig å kommentere hvorledes kommunale rettskilder bør innpasses i det totale rettsinformasjonssystemet. Særlig er dette av stor betydning fordi arbeidsutvalget klart har valgt en "brukerorientering". Lokale saker (rett til sykehjemsplass, barnehageplass, bygningssaker m.v.) må antas å ha meget stor betydning for brukerne og for realiseringen av de styringsidealer som rettsinformasjonssystemene er ment å fremme (demokrati og rettssikkerhet). Ofte vil nettopp *sammenhengene* mellom sentrale rettskilder (lov, forskrift) og kommunale regelverk og praksis være av avgjørende betydning for å kunne danne seg et samlet bilde av rettstilstanden på et område. Samtidig er kommunene ytterligere ett eksempel på et område der regjeringen ikke har direkte myndighet, men må styre ved hjelp av lov, budsjetter m.v., eventuelt ved hjelp av et samarbeidsorgan e.l.

3 Nærmere om enkelte av utfordringene innen regjeringens myndighetsområde

Som tidligere nevnt mener jeg det er betydelige utfordringer når det gjelder videreutvikling av statsforvaltningens egne rettslige informasjonssystemer. Arbeidsgruppen peker på at ca 65% av statlige virksomheter har webtjenester og at de fleste av disse har tjenester som inneholder generell informasjon om regelverk. Dette meget store antallet informasjonstjenester blir i rapporten bare diskutert i forhold til oppdatering av regelverk og bruk av Lovdatas gratis baser med lover og forskrifter. De spørsmål det her pekes på er reelle nok, og må åpenbart finne en løsning. Etter min mening ligger imidlertid noen av de viktigste utfordringen for forvaltningens rettsinformasjonssystemer på en annen kant. Det er i alle fall på det rene at eksistensen av et stort antall nettsider i statsforvaltningen (jf 65%) ikke alene er noen god indikator på en tilfredsstillende situasjon for rettsinformasjonstjenestene. Nedenfor vil jeg angi noen av de problemer knyttet til forvaltningens rettsinformasjon på nettet som etter min mening er viktigst.

For det første er det ytterst få forvaltningsorganer som har et systematisk forhold til rettskildematerialet. Det er meget sjelden at det på forvaltningens nettsider gjøres oppmerksom på hva som finnes av lover og forskrifter m.v. innenfor vedkommende etats saksområde, og hva av dette som er gjort tilgjengelig på nettet. En slik praksis gir etter min mening alt for liten veiledning for brukerne og er derfor uakseptabel.

For det andre er det meget varierende hvorledes rettsspørsmål behandles på forvaltningens nettsider. Mange nettsider har kun helt enkle omtaler av regelverk, noen gjengir regelinnhold på mer inngående måter, mens andre gir tilgang til de autentiske lovtekstene m.v. (fullstendig eller i utdrag). Slike forskjeller er neppe alltid faglig begrunnet, og det er neppe forsvarlig informasjonsvirksomhet å begrense tilgangen til rettsinformasjon til helt kortfattede omtaler av regelverk som forholdsvis lett kunne vært gjort tilgjengelig i full tekst. Etter min mening mangler statlig forvaltning en konsekvent og helhetlig tilnærming til i hvilken grad autentiske rettskilder skal gjøres tilgjengelig på nettet og hvorledes disse bør/kan kommenteres og forklares.

Generelt mener jeg det er en manglende bevissthet i offentlig forvaltning om forskjeller mellom rettskilder og det informasjonsmaterialet som omtaler og formidler innholdet av rettskildene, herunder om forholdet mellom ulike rettskilder. Det mangler også en bevissthet rundt forskjeller og sammenhenger mellom kunngjøring av rettskilder, innsyn i forvaltningens saksdokumenter (f.eks. enkeltvedtak), informasjon om rettskildene og veiledning av den enkelte (jf fvl § 11). Etter min mening bør en offentlig etats nettsider gi rom for alle disse fire formene for kommunikasjon med brukerne. Det innebærer bl.a. at alle regelverk (lover, forskrifter og interne regelverk) innen en etats forvaltningsområde skal kunngjøres på etatens nettsider. Videre må slike sider inneholde funksjoner som understøtter krav om innsyn i saksdokumenter av betydning, for eksempel i (anonymiserte) enkeltsaker. For det tredje må forvaltningens nettsider alltid inneholde forklaringer av de regelverk m.v. som hører til vedkommende forvaltningsområde. Som en del av disse forklaringene bør det alltid inngå sentrale eksempler på rettspraksis og forvaltningspraksis m.v., i henhold til forvaltningsorganets egen redaksjon. For det fjerde bør alle slike nettsider inneholde funksjoner som understøtter direkte kontakt med kompetente saksbehandlere med tanke på individuell veiledning. Det kan for eksempel utformes spesielle opplegg for kontakt via epost og/eller "avtalebok" for telefonkonferanse eller personlig møte m.v.

I tillegg til tjenester som gjelder etatsspesifikke regelverk, bør det etableres visse felles rettsinformasjonstjenester for regelverk som gjelder generelt eller for større sektorer, for eksempel for forvaltningsloven og offentlighetsloven. Slike rettsinformasjonstjenester burde ligge til vedkommende fagdepartement (f.eks. Justisdepartementet).

Også slike regelverk som klart hører inn under én etats ansvarsområde kan ha stor relevans for andre etater og problemområder. Der det er (eller bør) etableres tverretatlig samarbeid må dette også gjenspeiles i de respektive rettslige informasjonssystemene. Herunder bør det legges opp til standard/anbefalte samarbeidsformer/oppgavedeling mellom slike etater for så vidt gjelder utforming og drift av rettslige informasjonssystemer. I denne sammenheng er det spesielt grunn til å nevne arbeidet med offentlige servicekontorer. Uansett hvilken modell en her ønsker å legge til grunn, vil felles førstelinje mellom to eller flere offentlige etater (kommunale, statlige) kreve etablering av avanserte rettslige informasjonssystemer. Slike systemer trenges primært for å understøtte saksbehandling. Dersom rettsinformasjonssystemene blir etablert er det imidlertid sterkt ønskelig at alle brukere kan få tilgang til (deler av) disse.

I den grad offentlige forvaltningsorganer utarbeider rettslige informasjonssystemer som inneholder forvaltningens fortolkninger og skjønnsvurderinger m.v. (bl.a. ved å velge ut dommer, forvaltningsavgjørelser, uttalelser i forarbeider m.v.), innebærer det at det gis uttrykk for meninger som det lett kan være grunnlag for uenighet om. Det er grunn til å advare mot en situasjon der statsforvaltningen er alene om gratis rettslige informasjonstjenester innen sitt område. For å ivareta folks rettssikkerhet kan det for eksempel være viktig å stimulere til at det blir tilgang til flere meninger om omstridte rettsspørsmål. Forvaltningen bør derfor aktivt bidra til at interesseorganisasjoner m.v. får tilgang til det materialet fra forvaltningen som de måtte trenge for å utvikle egne rettsinformasjonstjenester til sine medlemmer og andre. Dette krever for eksempel en gjennomtenkning av forvaltningens praktisering av offentlighetsloven, og spørsmålet om i hvilken grad det gis tilgang til forvaltningens presedensavgjørelser, interne regelverk m.v.

4 Nærmere om tilgangen til rettsavgjørelser

Arbeidsgruppen foreslår at det skal etableres en "åpen tilgang til rettskilder". I avsnitt 4.2.2 uttaler gruppen at de "går inn for at all grunnleggende plikt- og rettighetsinformasjon, inkludert rettsavgjørelser, i prinsippet skal være gratis tilgjengelig for alle ...". Arbeidsgruppen ønsker bl.a. å gjøre tilgjengelig en mengde rettsavgjørelser.

Som nevnt mener jeg regjeringen først må løse utfordringer på eget område. Slike løsninger vil bl.a. innebære at rettsavgjørelser blir tilgjengelig som del av en forvaltningens rettsinformasjonstjenester, ved at rettsavgjørelser anvendes for å illustrere rettslige poenger eller for å begrunne forvaltningens konklusjoner på tolkningsspørsmål m.v., jf. forrige avsnitt. Det er etter min mening slik bruk av rettsavgjørelser som primært vil være til nytte for brukere som ikke er jurister. Når det er sagt, er jeg enig i at det *i prinsippet* kan være ønskelig å gjøre alle rettsavgjørelser allment tilgjengelig. Jeg har imidlertid ingen illusjoner om at dette vil være til noen hjelp for brukere flest i situasjoner der det foreligger konkret rettslig uenighet. De vanskeligheter som er knyttet til oppgaven å anvende enkeltavgjørelser for å løse framtidige saker, er en viktig grunn til at det tar 6 år å utdanne jurister.

Etter min mening bør en allmenn tilgang til rettsavgjørelser primært imøtekomme behovet for "varslingsfunksjoner", dvs generelt gi kjennskap til domstolenes virksomhet og konkret gi kunnskap om utfallet av den enkelte verserende sak. Arbeidet med å utvikle slike tjenester er igangsatt av domstolene selv og er bare i sin begynnelse. Det er neppe grunn for noen til å "gripe inn" i dette arbeidet, men det er all grunn til å stimulere til debatt rundt hvorledes domstolene bør informere om sin virksomhet.

Dersom regjeringen gjør bruk av et utvalg rettsavgjørelser som en integrert del av sin informasjonsvirksomhet, og domstolene etablerer tjenester som fyller varslings- og kontrollfunksjoner i forhold til den enkelte verserende sak, vil de fleste brukeres behov for tilgang til rettsavgjørelser over nettet være dekket. Hvorvidt det også skal gis generell og gratis tilgang til komplette samlinger høyesterettsavgjørelser m.v., blir da av liten betydning for kvaliteten av de samlede rettsinformasjonstjenester til befolkningen. I en slik situasjon er det grunn til å legge vekt på argumentet om at det er av avgjørende økonomisk betydning for Lovdata å beholde dette som en betalt tjeneste.

5 Nærmere om lovregulering og annen regulering av rettslige informasjonstjenester

Det er etter min mening neppe noen god ide å endre fvl § 11 slik at alle forvaltningsorganer får en plikt til å etablere "en viss plikt til elektronisk veiledning" (s 104). Forvaltningsloven bør være utformet på teknologinøytral måte. Gjennomføringen av veiledningsplikten bør heller ikke lov- eller forskriftsreguleres i detalj. Til det er forvaltningens virksomhet alt for variert.

Det bør etter min mening vurderes å gi instruks (f.eks. i kgl. res.) der hovedpoenget bør være at alle forvaltningsorganer skal sørge for at det innen deres forvaltningsområde finnes allment tilgjengelige rettslige informasjonssystemer som inneholder gratis

informasjon om regelverk, rettspraksis og forvaltningspraksis. En slik instruks kan gis med referanse til fvl § 11.

I tillegg til vedtagelse av instruks om eksistensen av rettsinformasjonssystemer bør Justisdepartementet initiere en veiledningstjeneste med rettleiding ved utforming av rettslige elektroniske informasjonssystemer, jf. Statens informasjonstjenestes veiledning om "Verdensveven – formidling av offentlig informasjon" og Justisdepartementets veiledning om "Lovspråk". En slik tjeneste må ikke begrenses til å gjelde web-baserte løsninger, selv om webteknologien trolig vil måtte stå sentralt.

En tjeneste som nevnt ovenfor bør både kommuniseres over nettet og som trykksak, men med et dynamisk nettsted som det primære. Snarere enn å peke på bestemte løsninger, bør tjenesten angi særlig aktuelle problemstillinger som det er nødvendig/ønskelig å ta stilling til, rettslige og politiske rammer for rettsinformasjonstjenester, momenter ved vurdering av aktuelle problemer og eksempler på "gode løsninger".

Rettslige informasjonstjenester bør framstå som en langt tydeligere del av statens informasjonspolitik. De juridiske kravene må være like framtrødende som de informasjonsfaglige.

I motsetning til arbeidsgruppen, mener jeg det neppe er noen grunn til å gjøre store endringer i regjeringens avtale med Lovdata. De viktigste forbedringene ift dagens situasjon gjelder andre oppgaver enn kunngjøring av lover og forskrifter. Spørsmålet om å hjemle en bedre allmenn tilgang til rettsavgjørelser må eventuelt knyttes til en lovregulering av spørsmålet. I dag er offentlighetsprinsippet primært virkeliggjort innen rettspleien gjennom møteoffentlighet og partenes adgang til dokumenter m.v. Det er mulig at en i tillegg til dette bør vurdere en lovfestet dokumentoffentlighet i tråd med de regler som gjelder for offentlig innsyn i forvaltningens saksdokumenter. Jeg tar imidlertid ikke stilling til dette spørsmålet her. Spørsmålet hører så vidt jeg skjønner ikke inn under Offentlighetslovutvalgets arbeid. Det er derfor mulig at spørsmålet bør utredes særskilt.

6) Elektroniske høringer og regelverksforvaltning

I mandatet blir arbeidsgruppen bedt om å utrede spørsmål om informasjon knyttet til regelverksreformer, lovutvalg m.v., herunder tilrettelegging for elektroniske høringer. Disse spørsmålene er nevnt noen steder i rapporten, men ikke gjort til gjenstand for nærmere diskusjon eller forslag.

Særlig i et demokratiperspektiv er det viktig å utvikle tjenester som er egnet til å skape dialog rundt regelverk og (forvaltningens) praktisering av regelverk. Etter min mening bør regjeringen utrede nærmere muligheten for et helhetlig opplegg for web-basert regelverksforvaltning. Informasjon om offentlige utvalg og høringssider vil her være elementer blant flere, knyttet til et regelverks "livssyklus" fra første vedtak, via anvendelse, fornyet utredning m.v. og vedtak om revisjon av første vedtak. Avdeling for forvaltningsinformatikk bidrar gjerne til å supplere rapporten med konkrete ideer om hvorledes en web-basert regelverksforvaltning bør utformes.